

CEE : LES ROUAGES DU PRINCIPAL OUTIL POLITIQUE EN MATIÈRE D'EFFICACITÉ ÉNERGÉTIQUE

Le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) constitue l'un des principaux instruments de la politique française pour réduire la consommation d'énergie. Représentant plusieurs milliards d'euros d'investissements chaque année, principalement en France, ce mécanisme joue un rôle structurant dans le financement des travaux d'efficacité énergétique, en particulier dans les secteurs du bâtiment, de l'industrie et, de plus en plus, des transports. L'OIE revient dans cette note sur le fonctionnement du dispositif des CEE.

Créé en 2005, le dispositif des CEE est devenu le principal outil utilisé par la France dans le domaine de l'efficacité énergétique : il repose sur une obligation de réalisation d'économies d'énergie imposée par les pouvoirs publics aux fournisseurs d'énergie. Ceux-ci sont incités à promouvoir activement l'efficacité énergétique auprès de tous les consommateurs d'énergie : ménages, collectivités territoriales ou entreprises.

Pour la sixième période du dispositif (2026-2030), l'objectif de réduction de la consommation d'énergie finale est de 5 250 TWhc¹. Un sous-objectif de réduction de la consommation d'énergie ciblant les ménages en situation de précarité est fixé à 1 400 TWhc sur la période.

Le prix des CEE résulte de l'équilibre entre une demande, matérialisée par le niveau d'obligation, et une offre, correspondant au volume de gisements effectivement accessibles (c'est-à-dire le nombre d'opérations d'efficacité énergétique réalisables). Ces deux paramètres sont fixés *de facto* par voie réglementaire.

Les CEE représentent plusieurs milliards d'euros d'aides chaque année à destination des ménages – avec une attention particulière pour les ménages en situation de précarité énergétique –, des collectivités territoriales, des bailleurs et des entreprises, qu'elles soient du secteur tertiaire, agricole ou industriel.



LA NAISSANCE DU DISPOSITIF

En France, la notion d'économie d'énergie² naît avec le premier choc pétrolier en 1973. Les politiques pionnières dans le domaine de la maîtrise des consommations ont comme élément déclencheur la hausse des prix de l'énergie. Elles sont ensuite renforcées au fur et à mesure de la prise de conscience croissante de l'urgence d'atténuer le changement climatique. À la suite de la signature du protocole de Kyoto en 1997 et de son entrée en vigueur le 16 février 2005, l'efficacité énergétique réapparaît ainsi dans les agendas politiques. Le Plan Climat, publié en juillet 2004, fixe le plan d'action français destiné à permettre le respect des objectifs fixés par le protocole de Kyoto. En 2005, la loi de programmation et d'orientation de la politique énergétique (dite loi « POPE ») contient de nouveaux objectifs parmi lesquels celui de parvenir en 2015 à une baisse de l'intensité énergétique finale de 2 % par an en moyenne sur la période 2010-2015.

Pour contribuer à atteindre ces objectifs, **la loi POPE crée le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE)**, inspiré des « *white certificates* » mis en œuvre au Royaume-Uni. Les objectifs français d'efficacité énergétique sont ensuite régulièrement renforcés, notamment avec l'adoption de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) en 2015, qui fixe pour la France un objectif de réduction de la consommation d'énergie finale de 20 % entre 2012 et 2030. **Les gouvernements successifs font le choix de faire des CEE le principal outil de politique publique en matière de maîtrise de la demande d'énergie. Le dispositif s'impose progressivement comme le véritable levier de la politique d'efficacité énergétique française.** Cette montée en puissance s'explique aussi par l'affaiblissement des crédits budgétaires consacrés à ces politiques.

Les enjeux d'accroissements de l'efficacité énergétique sont également présents à l'échelle européenne. Dès 2008, la Commission européenne, via le paquet énergie-climat, définit une politique européenne commune de l'énergie plus soutenable et durable. Afin de contribuer à cet objectif, **la directive relative à l'efficacité énergétique (DEE)³ est adoptée en 2012. Elle exige alors des pays de l'UE qu'ils fixent des objectifs nationaux indicatifs pour l'énergie primaire, utilisée par le secteur de l'énergie pour la transformation et l'approvisionnement, et pour l'énergie finale, directement consommée par les utilisateurs finaux via les fournisseurs d'énergie.** La France a fait le choix de faire reposer principalement l'atteinte de ces objectifs sur le dispositif des CEE. La DEE est révisée en 2023, afin de s'ajuster au paquet législatif « *Fit for 55* », relevant les objectifs de l'UE en matière d'efficacité énergétique. Ces nouveaux objectifs visent à réduire la consommation d'énergie primaire et finale au niveau de l'UE de 11,7 % d'ici à 2030, par rapport aux prévisions faites en 2020. En chiffres absolus, la consommation d'énergies primaire et finale de l'Union d'ici à 2030 ne devrait donc pas dépasser respectivement 992,5 Mtep et 763 Mtep⁴.





LES CEE, COMMENT ÇA MARCHE ?

LE PRINCIPE DU DISPOSITIF

Le dispositif des CEE est encadré par les articles L. 221-1 à L. 222-10 et R. 221-1 à R. 222-12 du Code de l'énergie. **Il s'agit d'un mécanisme ayant pour objectif prioritaire de faire réaliser des économies d'énergie** initialement dans les secteurs non couverts par le dispositif européen de quota-carbone ETS⁵. Son champ d'application concernait ainsi à l'origine principalement le bâtiment, l'industrie non soumise à ETS, le tertiaire et l'agriculture. Il a progressivement été étendu au secteur du transport et, au titre de l'article 143 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite loi PACTE), aux actions réalisées sur les sites soumis à ETS et bénéficiant de quotas gratuits.

Dans le cadre de ce dispositif, **chaque fournisseur d'énergie, appelé « obligé », se voit attribuer un objectif d'économies d'énergie qu'il doit atteindre sur une période donnée**. Pour la 6^e période (2026-2030)⁶, **les acteurs concernés**

sont les fournisseurs d'électricité, de gaz, de chaleur et froid, ainsi que les distributeurs de fioul domestique, de gaz de pétrole liquéfié et de carburants automobile, ces derniers ayant été inclus durant la 2^e période du dispositif⁷. Si le dispositif a été instauré par la loi POPE, le niveau d'obligation (5 250 TWhc pour la période en cours⁸) tout comme la répartition entre les énergies font partie du domaine réglementaire et sont donc fixés par l'administration. Depuis 2015 et la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte (LTECV), **les fournisseurs d'énergie doivent atteindre spécifiquement des objectifs d'efficacité énergétique à destination des ménages précaires**⁹. Ces opérations donnent lieu à des CEE dits « Précarité » (1 400 TWhc pour la période en cours)¹⁰, que l'on distingue des CEE « Classiques » (3 850 TWhc pour la période en cours). Il existe cependant une fongibilité des CEE « Précarité » vers les CEE « Classiques ».



LA RÉPARTITION DES OBLIGATIONS

La répartition des obligations est fixée au prorata du volume des ventes de chacun des fournisseurs ou distributeurs d'énergie¹¹. Il existe un seuil-franchise en deçà duquel les volumes mis en vente n'induisent pas d'obligation. Pour la fourniture d'électricité par exemple, auparavant fixée à 400 GWh, cette franchise a été abaissée progressivement et s'élève à 100 GWh d'énergie finale depuis 2024¹², soit

l'équivalent de la consommation d'environ 20 000 ménages. S'agissant de l'électricité, le coefficient, défini à l'article R. 221-4 du Code de l'énergie, est fixé à 0,731 kWhc par kilowattheure d'énergie finale distribué¹³. En d'autres termes, chaque kilowattheure d'électricité vendu génère ainsi une obligation de 0,731 kWhc.

Si les fournisseurs d'énergie n'atteignent pas l'objectif fixé sur la période donnée, ils sont sanctionnés par une pénalité libératoire établie par voie réglementaire à 15 € par MWhc manquant pour les CEE « Classiques » et à 20 € par MWhc pour les CEE « Précarité »¹⁴. Cette pénalité représente en quelque sorte un plafond de prix du dispositif¹⁵.

L'obligation CEE associée aux ventes d'électricité est calculée sur les volumes vendus aux ménages et aux entreprises du secteur tertiaire¹⁶. Les textes prévoient par ailleurs que les coûts liés à l'accomplissement des obligations s'attachant aux ventes à des clients qui bénéficient de tarifs de vente

d'énergie réglementés sont pris en compte dans les évolutions tarifaires arrêtées par les ministres chargés de l'économie et de l'énergie¹⁷. **Plus généralement, les coûts nécessaires à l'obtention des certificats** (aides financières versées pour inciter les ménages et les entreprises à engager des opérations, coûts de gestion, etc.) **sont communément répercutés par les fournisseurs et distributeurs d'énergie dans les prix de vente des énergies**. Les consommations industrielles étant exclues de cette assiette, le financement du dispositif pour ces énergies repose principalement sur les consommateurs résidentiels et tertiaires.



LES ACTEURS DU DISPOSITIF

Le dispositif des CEE ne concerne pas les seuls fournisseurs et consommateurs d'énergie. En effet, **les obligés ont la possibilité de déléguer tout ou partie de leur obligation à des intermédiaires spécialistes de l'efficacité énergétique appelés « délégataires »¹⁸. D'autres acteurs, appelés « éligibles non obligés », peuvent également générer des CEE**, en menant des actions d'économies d'énergie, qui seront ensuite revendus sur le marché d'échanges¹⁹. Ces acteurs sont les collectivités territoriales, l'Agence nationale de l'habitat (Anah), des sociétés d'économie mixte ou encore des bailleurs sociaux. Par exemple, l'Anah collecte des CEE, notamment précarité, lors de l'accompagnement financier à la réalisation de travaux sur les logements occupés par ces ménages et vend ensuite les CEE ainsi collectés aux enchères afin de maximiser ses recettes.

Pour la 5^e période, entre le 1^{er} janvier 2022 et le 31 décembre 2025, c'est un volume global de 2 772 TWhc²⁰ qui a été délivré dont 99 % à des acteurs obligés et 1 % aux acteurs éligibles non obligés (17,4 TWhc à des collectivités territoriales et 9,9 TWhc à des bailleurs sociaux).

Les CEE s'adressent à **plusieurs catégories de bénéficiaires** :

- Les **ménages**, avec une attention particulière à destination des ménages en situation de précarité, qui bénéficient de bonifications et programmes dédiés ;
- Les **bailleurs**, en particulier les bailleurs sociaux ;
- Les **entreprises**, qu'elles relèvent du secteur tertiaire, agricole ou industriel ;
- Les **collectivités territoriales**.



Focus sur les collectivités territoriales

Les collectivités souhaitant réaliser des travaux d'économies d'énergie comme la rénovation de bâtiments publics, le raccordement à un réseau de chaleur ou la rénovation de l'éclairage public peuvent bénéficier de financements en passant par le dispositif CEE. Une collectivité peut elle-même obtenir des CEE puis les vendre à un obligé ou bien obtenir une prime d'un obligé CEE ou d'un délégataire qui se chargera d'obtenir les CEE. Le programme ACTEE, porté par la FNCCR, accompagne les collectivités territoriales dans leur démarche d'efficacité énergétique en mettant à leur disposition des outils d'aide à la décision afin de les aider à développer des projets de rénovation des bâtiments publics.

LES MOYENS D'OBTENTION DES CEE

Les fournisseurs d'énergie jouent donc un rôle central dans ce dispositif. Pour atteindre l'objectif fixé par décret, chacun détermine la stratégie qui lui permettra d'obtenir le nombre de CEE requis. **Trois possibilités s'offrent à eux :**

- **Inciter, via des conseils et le versement d'une prime, les clients à effectuer des opérations d'économies d'énergies** qui devront être certifiées par une autorité publique, le Pôle National des CEE. Dans chaque secteur concerné, les actions d'efficacité énergétique éligibles aux CEE sont définies par une fiche d'opération standardisée, qui définit forfaitairement le volume de CEE associé²¹. Les opérations d'économies d'énergie ne répondant pas aux critères de ces fiches, notamment en raison de leur caractère spécifique et de leur faible reproductibilité, peuvent également se voir attribuer des CEE dans le cadre d'opérations spécifiques²² ;
- **Acheter des CEE aux autres acteurs**, de gré à gré ou sur le marché d'échanges ;
- **Contribuer financièrement à des programmes** éligibles aux CEE et visant la maîtrise de la demande d'énergie²³. Ces programmes existent depuis 2010 et sont définis par arrêté.

Ce rôle se matérialise par un accompagnement des consommateurs, le versement de primes pour la réalisation de ces opérations d'efficacité énergétique... Pour la 5^e période (2022-2025), 88,6 % des CEE délivrés ont été obtenus dans le cadre d'opérations standardisées, 1,8 % *via* des opérations spécifiques et 9,6 % *via* des programmes d'accompagnement²⁴.

Le dispositif des CEE repose sur le principe d'une liberté de moyens laissée aux obligés pour satisfaire leur obligation. Ceux-ci sont donc théoriquement libres de choisir :

- les actions à co-financer en fonction de leur coût relatif, parmi un vaste catalogue de fiches portant sur l'ensemble des secteurs ;
- la nature et le montant des incitations faites aux bénéficiaires pour permettre le déclenchement de ces actions, dans le cadre du « rôle actif et incitatif » qui leur est demandé ;
- et leur stratégie pour produire ces CEE ou bien s'en procurer, à un rythme qu'ils déterminent, l'obligation n'étant à satisfaire, en théorie, qu'en fin de période.

L'ensemble de ces moyens repose tous sur le même principe de « rôle actif et incitatif » des acteurs obligés.



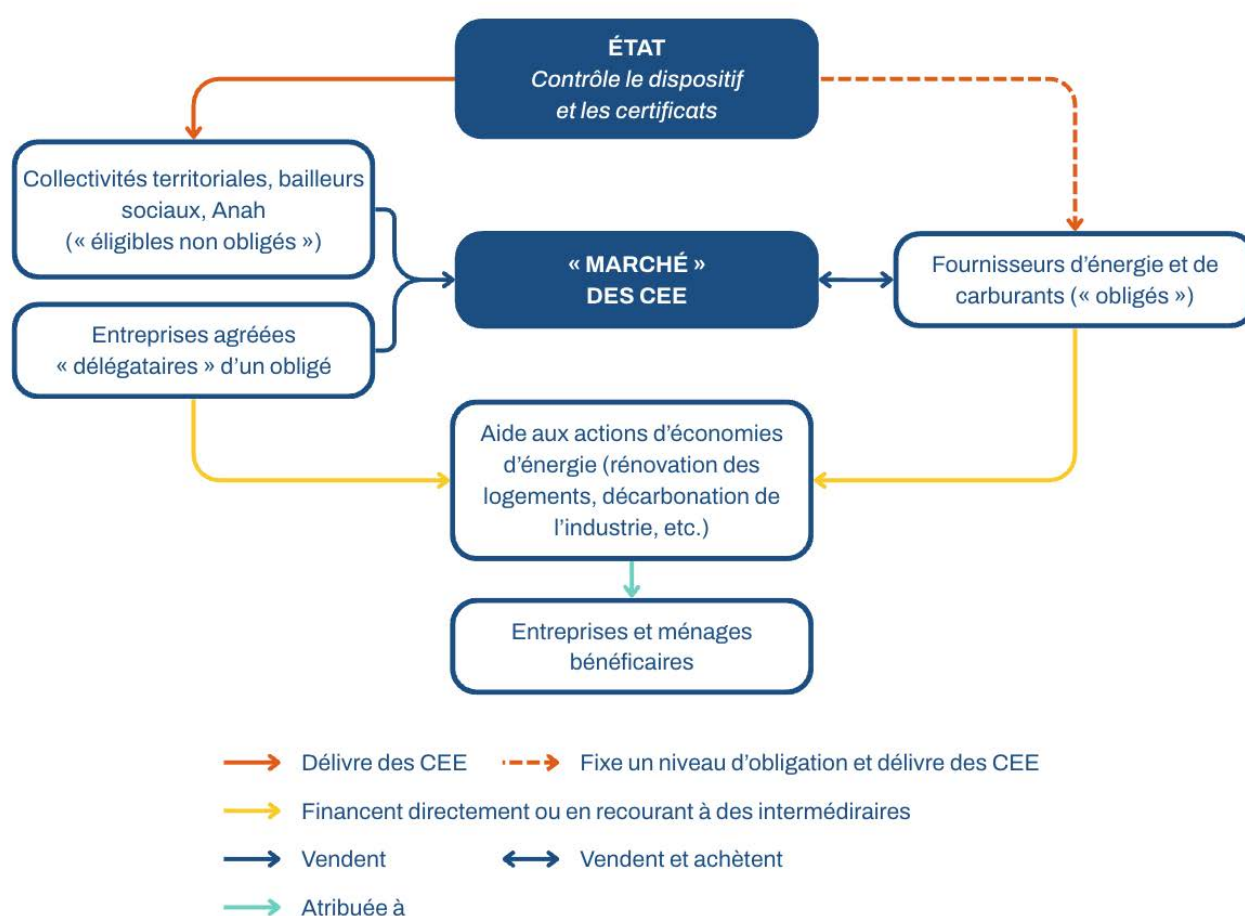
VALORISATION DES CEE ET MARCHÉS D'ÉCHANGES

Les obligés et éligibles disposant de CEE peuvent ensuite se rendre sur le marché d'échange pour acquérir ou vendre des CEE. Entre le 1^{er} janvier 2022 et le 31 décembre 2025, le volume échangé (CEE « Classique » et « Précarité » confondus), sur ce marché représentait 1 349 TWhc. Ce chiffre ne correspond toutefois pas au volume de certificats distincts ayant fait l'objet d'un échange, un même CEE pouvant être échangé plusieurs fois entre

sa délivrance et son utilisation pour satisfaire une obligation.

La rencontre entre l'offre et la demande permet de valoriser les certificats obtenus en retour des actions d'efficacité énergétique effectuées. Un registre électronique appelé « Emmy », géré dans le cadre d'une délégation de service public, rend publics les prix moyens de rachats de CEE entre les différents acteurs²⁵.

Schéma simplifié du fonctionnement du dispositif des CEE



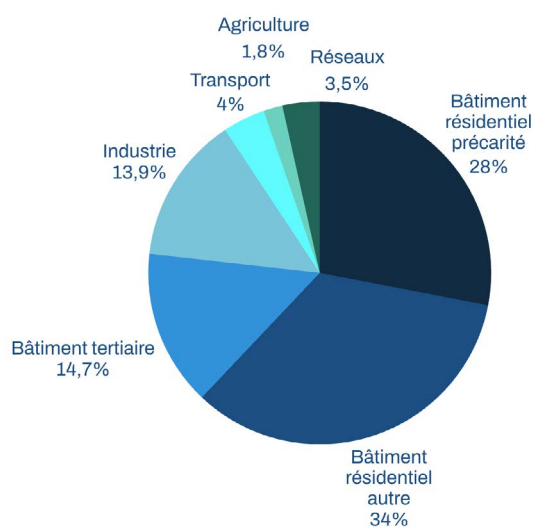
Source : Cour des comptes



LES CEE, À QUOI ÇA SERT ?

Les CEE concernent plusieurs secteurs d'application : le bâtiment résidentiel, le bâtiment tertiaire, l'industrie, l'agriculture, le transport et les réseaux. Au cours de la 5^e période (2022-2025), les CEE délivrés pour des opérations standardisées et spécifiques se sont répartis de la façon suivante suivant les secteurs :

Répartition par secteur des CEE



Source : DGEC

Les CEE permettent aux bénéficiaires, qu'ils soient particuliers ou professionnels, de recevoir une aide financière pour effectuer des travaux ou installer des équipements qui contribuent à réduire leur consommation énergétique. Le dispositif compte plus de 200 fiches d'opérations différentes. Les plus réalisées durant la 5^e période concernent toutes les bâtiments résidentiels : la rénovation globale d'une maison individuelle (13 %), l'installation d'une pompe à chaleur de type air/eau ou eau/eau (10 %), l'isolation de combles ou de toitures (9 %) ou des murs (6 %) ²⁶.

Afin de massifier certaines actions d'efficacité énergétique, les aides peuvent être bonifiées ²⁷, notamment au moyen des « Coups de pouce ». Cela signifie que pour ces travaux, les aides CEE versées sont plus importantes. Il existe notamment des primes « Coups de pouce » à destination des particuliers pour l'achat d'un véhicule électrique ou bien pour le remplacement d'un système de chauffage par une solution plus performante comme la pompe à chaleur.



Chaque année, environ 1 million d'opérations d'économies d'énergie bénéficient des CEE. En 2025, cela représente notamment :

Dans le secteur résidentiel :

- Plus de 138 000 isolations de combles de maisons ou bâtiments collectifs (16 millions de m² d'isolant)
- Plus de 42 000 rénovations d'ampleur de maisons individuelles
- Plus de 91 000 installations de pompe à chaleur air/eau ou eau/eau

Dans la mobilité :

- Coup de pouce véhicules électriques : 50 000 opérations engagées entre juillet 2025 et décembre 2025
- Leasing social : 50 000 véhicules électriques

Dans le secteur tertiaire :

- Plus de 7 000 installations de systèmes de gestion technique du bâtiment (GTB)

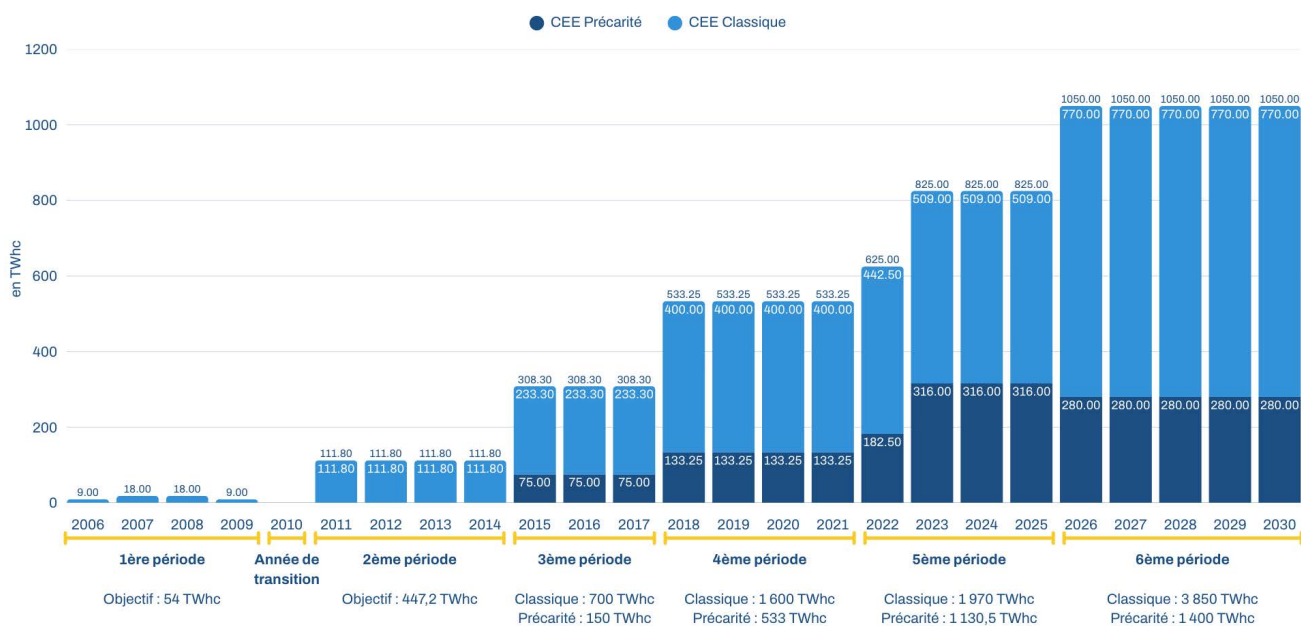
Source : DGEC



L'ÉVOLUTION DE L'OBLIGATION AU FIL DES PÉRIODES

En vingt ans d'existence du dispositif des CEE, les niveaux d'obligation n'ont cessé de progresser au fil des périodes.

Évolution des obligations CEE (Classique et Précarité) au fil des périodes



Source : UFE d'après les données de la DGEC

Le prix des CEE résulte de l'équilibre entre une demande, matérialisée par le niveau d'obligation fixé par l'État aux obligés pour une période donnée, et une offre définie par l'administration, correspondant au volume de gisements accessibles, c'est-à-dire aux opérations d'efficacité énergétique réalisables. Ainsi, ce qui détermine le coût des CEE n'est pas la nature de l'opération mais l'adéquation offre/demande : plus les gisements sont difficiles « à exploiter » plus le coût des CEE sera important.



NOTES DE FIN

- 1** Le terme « TWhc », aussi noté « TWh cumac », signifie « TWh cumulé et actualisé ». Les économies d'énergie sont cumulées sur la durée de vie des matériaux ou équipements installés, puis « actualisées » chaque année par l'application d'un coefficient de réduction, afin de tenir compte du caractère moins certain des économies futures. Le taux d'actualisation retenu pour les CEE est de 4 %.
- 2** Pour plus d'informations, voir OIE « Comprendre la sobriété énergétique et ses enjeux », mars 2024
- 3** Directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique et modifiant le règlement (UE) 2023/955
- 4** Pour plus d'informations, voir OIE « Primaire ou finale : comment comptabiliser l'énergie », septembre 2025
- 5** ETS est le système communautaire d'échange de quotas d'émissions en Europe, qui concerne les installations industrielles de taille importante. Pour plus d'informations, voir OIE « Quel cadre politique pour permettre au système électrique européen de relever le défi de la neutralité carbone en 2050 ? », avril 2025
- 6** Article R. 221-1 du Code de l'énergie
- 7** Article L. 221-1 du Code de l'énergie
- 8** Articles R. 221-4 du Code de l'énergie
- 9** Article L. 221-1-1 du Code de l'énergie
- 10** Articles R. 221-4-1 du Code de l'énergie
- 11** Article R. 221-4 du Code de l'énergie
- 12** Article R. 221-3 du Code de l'énergie
- 13** Article R. 221-4 du Code de l'énergie
- 14** Articles L. 221-4 et R. 222-20 du Code de l'énergie
- 15** En raison d'un différentiel de fiscalité appliquée, le plafond de prix du mécanisme est supérieur au montant de la pénalité.
- 16** Article R. 221-2 du Code de l'énergie
- 17** Articles R. 221-5 et R. 221-6 du Code de l'énergie
- 18** Article R. 221-5 du Code de l'énergie
- 19** Article L. 221-7 du Code de l'énergie
- 20** DGEC, Lettre d'information « *Certificats d'économies d'énergies* », janvier 2026
- 21** Article R. 221-16 du Code de l'énergie
- 22** Article R. 221-14 du Code de l'énergie
- 23** Article L. 221-7 du Code de l'énergie
- 24** DGEC, Lettre d'information « *Certificats d'économies d'énergies* », janvier 2026
- 25** Articles L. 221-10 et R. 221-26 à R. 221-30 du Code de l'énergie
- 26** DGEC, Lettre d'information « *Certificats d'économies d'énergies* », janvier 2026
- 27** Articles L. 221-8 et R. 221-18 du Code de l'énergie